

RENOVASI SISTEM MENUJU EKONOMI RAKYAT BERKEADILAN

Engkos Achmad Kuncoro¹

ABSTRACT

Economic crisis in Indonesia emerges as an effect of economic policy with much rely on conglomerates and disregard people economics in capitalistic economy system. Since 1998, the awareness of reforming economic system strives to the democratic economics are not yet realized by the government of reform era. The state has failed to improve the economics in agricultural sector especially the farmers, who has systematically experience of poverty. The new governance lead by the elected president have to conduct the farmer economic institution becomes part of integrated network of the rural economic and the conglomerates, and have to be supported by macro economic policies having conducive for improving the people economics.

Keywords: renovation system, people economic, justice

ABSTRAK

Krisis ekonomi di Indonesia merupakan akibat kebijakan ekonomi yang terlalu memihak pada pertumbuhan ekonomi yang mengandalkan usaha besar (konglomerat) dan mengabaikan ekonomi rakyat dalam sistem ekonomi kapitalistik. Sejak tahun 1998, kewaspadaan akan kesalahan dan keinginan untuk mengubah sistem ekonomi menuju demokrasi ekonomi belum direalisasikan oleh pemerintahan reformasi. Negara gagal meningkatkan perekonomian di sektor pertanian, terutama petani yang telah mengalami pemiskinan sistematis. Pemerintahan baru di bawah presiden terpilih nanti perlu melakukan penataan kelembagaan ekonomi petani menjadi bagian dari jaringan ekonomi rakyat pedesaan yang terintegrasi dengan usaha besar (konglomerat) dan didukung kebijakan politik ekonomi makro yang kondusif.

Kata kunci: renovasi sistem, ekonomi rakyat, adil

¹ Staf pengajar Fakultas Ekonomi, UBiNus, Jakarta

PENDAHULUAN

Pada tahun 1948, Wilhelm Roepke (1899–1966)--dalam Mubyarto (1999)--mengingatkan akan bangkrutnya sistem ekonomi kolektif Uni Soviet dan negara sosialis Eropa Timur karena sistem ekonomi kolektif didasari atas paksaan dan bertujuan untuk melawan paham kapitalis barat. Sistem ekonomi kolektif yang tidak ditujukan untuk kemakmuran rakyat maka cepat atau lambat akan hancur. Pada tahun 1993, Garis Besar Haluan Negara (GBHN, 1993) mengingatkan bahwa pembangunan telah berhasil meningkatkan pendapatan nasional dan kesejahteraan rakyat pada umumnya, walaupun masih ada ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial yang menuntut usaha yang sungguh-sungguh untuk mengatasinya agar tidak berkelanjutan dan berkembang ke arah keangkuhan dan kecemburuan sosial.

Peringatan itu muncul karena kebijakan ekonomi selama hampir 30 tahun (1969-1997) telah menghasilkan pertumbuhan ekonomi rata-rata 7% per tahun tetapi berakibat kesenjangan sosial ekonomi semakin melebar. Peringatan rakyat yang diamanatkan melalui GBHN 1993 belum sempat dilaksanakan menjadi kenyataan, pada tahun 1998 terjadi krisis moneter dan ekonomi yang merontokkan seluruh sendi perekonomian Indonesia. Bangsa Indonesia sedang diuji, apakah punya tekad dan kehendak memakmurkan ekonomi rakyatnya? Sebagai bangsa yang beragama mengakui khilaf kemudian merumuskan arah reformasi ekonomi dalam GBHN tahun 1998 bahwa sejalan dengan perkembangan kebutuhan dan tantangan pembangunan nasional, diperlukan keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan, dukungan, dan pengembangan ekonomi rakyat yang mencakup koperasi, usaha kecil, dan menengah sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional.

Setelah hampir lima tahun berjalan sejak dicanangkan reformasi ekonomi untuk berpihak pada ekonomi rakyat, krisis moneter dan ekonomi belum menunjukkan tanda akan berakhir, malah ada kecenderungan semakin berkepanjangan. Berdasarkan rangkaian peristiwa politik dan ekonomi serta fakta kondisi yang memprihatinkan, mengingatkan ada suatu kekeliruan yang perlu disadari dan diperbaiki. Kekeliruan yang dimaksud adalah ketidakseriusan membangun ekonomi rakyat. Artikel membahas konsep, fakta empiris, dan upaya membangun ekonomi rakyat yang berkeadilan dan menyejahterakan. Diharapkan, artikel ini menjadi bahan diskusi bagi perumusan kebijakan politik ekonomi dalam tatanan makro dan kebijakan operasional ekonomi yang menyentuh kepentingan riil ekonomi rakyat dimasa mendatang.

PEMBAHASAN

Konsep Ekonomi Rakyat

Di era tahun 80-an, terjadi perdebatan nasional tentang konsep ekonomi yang cocok untuk Indonesia. Dalam pola pandang ekonomi makro, ada dua perdebatan, yaitu antara mereka yang menginginkan peran besar dari negara sesuai dengan pasal 33 UUD 1945 (ayat 2 dan 3) dan mereka yang menginginkan kebebasan sistem pasar yang mampu mengembangkan demokrasi ekonomi sesuai penjelasan pasal 33 itu. Sampai saat ini, masih diperdebatkan antara peran besar negara dengan kebebasan sistem pasar lebih dominan di Indonesia. Simpulan perdebatan tersebut, bangsa Indonesia mempunyai kekhususan dalam pola perilaku ekonomi. Oleh karena itu, perlu dirumuskan model pembangunan yang memiliki ciri khas tersendiri.

Perdebatan profesional tentang paradigma pembangunan ekonomi Indonesia sebenarnya telah menyepakati tentang arah pembangunan ekonomi Indonesia, yaitu dengan dibuatnya GBHN 1993. GBHN 1993 mengandung koreksi terhadap penyimpangan dan perintah baru dari rakyat yang berbeda dari GBHN terdahulu selama PJP I, khususnya orientasi baru yang makin menekankan pada pemerataan pembangunan dengan menerapkan nilai Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK) dengan memperhatikan nilai agama dan nilai luhur budaya bangsa.

Sebagai wujud amanat GBHN itu, REPELITA VI (Rencana Pembangunan Lima Tahun) untuk pertama kali memperkenalkan bab baru, yaitu berjudul Pemerataan Pembangunan dan Penanggulangan Manusia. Ditegaskan bahwa kebijakan dalam bidang ekonomi meliputi upaya meningkatkan kegiatan ekonomi rakyat, terutama melalui pengembangan koperasi dan pembinaan pengusaha kecil, memperluas lapangan kerja, memperluas lapangan usaha, serta meningkatkan pendapatan dan taraf kesejahteraan rakyat. Pembangunan dalam bidang kesejahteraan rakyat merupakan ujung tombak upaya pemerataan pembangunan dan penanggulangan kemiskinan karena pada dasarnya merupakan upaya membangun manusia dan sumber daya manusia, seperti penjabaran lebih lanjut amanat GBHN 1993 bahwa titik berat Pembangunan Jangka Panjang Kedua diletakkan pada bidang ekonomi yang merupakan penggerak utama pembangunan seiring dengan kualitas sumber daya manusia.

Meskipun paradigma pembangunan ekonomi nasional adalah tetap, Trilogi Pembangunan, yaitu Stabilitas Nasional, Pertumbuhan Ekonomi, dan Pemerataan, pada PJP II pemerataan diletakkan pada prioritas utama. Pemerataan pembangunan untuk mengatasi ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial adalah misi utama PJP II dan REPELITA VI. Pemberdayaan masyarakat, khususnya yang kecil, lemah dan miskin,

merupakan agenda utama kebijaksanaan dan strategi pembangunan. Nasional. Upaya itu mencakup tiga bidang, yaitu (1) Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan masyarakat berkembang; (2) Memperkuat potensi ekonomi yang dimiliki masyarakat itu; (3) Melindungi kelompok ekonomi rakyat yang masih lemah untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang serta mencegah eksploitasi yang kuat atas yang lemah.

Masalah paradigma pembangunan baru itu seperti telah disebut di atas, mendapat sorotan sebuah seminar di CSIS Jakarta 13 Agustus 1996 dan di LIPI 8 Oktober 1996. Meskipun tema seminarnya "Mencari Paradigma Baru Pembangunan" namun sebagian besar pembicara rupanya tidak berpendapat diperlukannya paradigma baru tersebut. Masalah ekonomi yang dihadapi Indonesia menurut mereka lebih banyak terletak pada melencengnya pelaksanaan kebijakan dari yang seharusnya. Ada yang mengistilahkannya sebagai sekedar keperluan untuk "*back to basic*", kembali pada pelaksanaan yang pokok yang memang perlu dilaksanakan. Ada pembicara lain yang tanpa kualifikasi menyatakan, "serahkan saja kepada kekuatan pasar, pasti segalanya akan beres". Akan tetapi, apabila pernyataan yang demikian diartikan sebagai sama sekali tidak menghendaki adanya campur tangan pemerintah dalam perekonomian, terutama yang berbentuk peraturan (regulasi), tentunya pendapat yang demikian bertabrakan langsung dengan pendapat perlunya campur tangan pemerintah yang justru lebih besar lagi dalam mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal tersebut sebagaimana diamanatkan penjelasan pasal 33 UUD 1945 bahwa cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak yang dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Harus diakui bahwa sesungguhnya kekuatan pasar sudah dibebaskan, terutama sejak deregulasi Juni 1983 dan melalui Pakto 88. Hanya saja ternyata bahwa kekuatan pasar yang sudah dibebaskan sekalipun tidak selalu dapat bekerja secara bebas karena berbagai hambatan. Misalnya, sementara sektor moneter, perbankan dan perdagangan, dan lalu lintas devisa dibebaskan, tetapi proteksi terhadap industri substitusi impor tertentu tidak urung menciptakan kekuatan ekonomi monopoli atau oligopoli yang membangun benteng ekonomi proteksi yang tidak mudah ditembus.

Tidak mengherankan lagi bahwa proses liberalisasi perdagangan dan investasi yang kini semakin berkembang sejak tahun 2003 (AFTA) dan yang akan dihadapi pada tahun 2020 (APEC), sesungguhnya tanpa disadari sudah mulai berjalan sejak akhir tahun enam puluhan dan awal tahun tujuh puluhan, dengan akibat munculnya ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial yang tajam. Konsep ekonomi rakyat sebenarnya sudah jelas, paling tidak dipertegas dalam GBHN 1993, dalam GBHN 1998 sosok ekonomi rakyat malah secara eksplisit disebutkan koperasi usaha kecil menengah, seperti disebutkan bahwa: "...politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan, dukungan, dan pengembangan ekonomi rakyat yang mencakup koperasi, usaha kecil, dan menengah sebagai pilar utama pembangunan ekonomi."

Timbul tenggelamnya keinginan untuk serius membangun ekonomi rakyat juga datang dari para pengambil kebijakan ekonomi yang terlalu diilhami oleh teori ekonomi barat neo-klasik yang tidak cocok di terapkan pada kondisi bangsa Indonesia. Proses konglomerasi ekonomi yang semakin menjadi sejak 1987/1988 merupakan bukti penerapan model ekonomi pertumbuhan barat dan meminggirkan pelaku ekonomi rakyat yang nyata-nyata merupakan tulang punggung ekonomi nasional. Bahwa ekonomi rakyat kuat daya tahannya terbukti hingga saat ini sedangkan sebaliknya, perusahaan besar keropos dan merepotkan pemerintah telah dibuktikan oleh kasus Pertamina 1975, kasus Indocement 1985, ambruknya Bank Summa tahun 1992, dan yang paling tragis krisis moneter tahun 1997.

Konsep ekonomi rakyat tidak berarti anti perusahaan besar. Mubyarto (1999) memberi ilustrasi tentang kaitan perusahaan besar dan ekonomi rakyat, yaitu dalam konteks ekonomi makro Indonesia adalah konglomerat atau pengusaha besar swasta, tidak termasuk ekonomi rakyat. Mereka (konglomerat) adalah pusat pertumbuhan yang melaju “super cepat” sehingga membentuk kelompok tersendiri. Mereka adalah bagian sistem perekonomian nasional yang memegang peran kunci dalam pertumbuhan ekonomi, melalui pertumbuhan industri manufaktur dan perdagangan yang jelas sekali berbeda dari ekonomi rakyat miskin. Mereka menjadi salah satu andalan pertumbuhan. Akan tetapi, rakyat kecil adalah bagian dari sistem perekonomian nasional yang perlu diperhatikan untuk menjadi pusat pemerataan karena ketertinggalan mereka.

Konsep ekonomi rakyat memiliki landasan teori dan bukti empiris yang memadai. Kehancuran ekonomi Jerman setelah Perang Dunia II kini bangkit kembali berkat penerapan Sistem Ekonomi Pasar Sosial (SEPS). Sistem SEPS itu identik dengan Sistem Ekonomi Pancasila yang dikembangkan kelompok intelektual Universitas Gadjah Mada (UGM) dan telah dijabarkan dalam 7 butir paradigma baru reformasi ekonomi dalam GBHN 1998 sebagai berikut.

1. Terciptanya ketahanan ekonomi nasional yang kokoh dan tangguh.
2. Mengandung sikap dan tekad kemandirian dalam diri manusia, keluarga, dan masyarakat Indonesia.
3. Perekonomian nasional dikembangkan ke arah perekonomian yang berkeadilan.
4. Demokrasi ekonomi diwujudkan untuk memperkuat struktur usaha nasional.
5. Koperasi adalah sokoguru perekonomian nasional, sebagai gerakan dan wadah kegiatan ekonomi rakyat; Koperasi sebagai badan usaha ditujukan pada penguatan dan perluasan basis usaha.
6. Kemitraan usaha yang dijiwai semangat kebersamaan dan kekeluargaan yang saling menguntungkan dan ditumbuhkembangkan.
7. Usaha nasional dikembangkan sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan dalam pasar terkelola dan dikendalikan oleh keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa serta nasionalisme yang tinggi.

Reformasi ekonomi dengan 7 butir paradigma baru di atas menuntut perhatian penuh pada penerapan konsep ekonomi rakyat untuk menciptakan ketahanan ekonomi dan peningkatan efisiensi ekonomi nasional serta menciptakan keadilan ekonomi yang dapat memakmurkan rakyat.

Renovasi Kelembagaan Ekonomi Petani untuk Memperkuat Jaringan Ekonomi Rakyat Pedesaan

Usaha Besar dan Usaha Kecil Menengah (UKM) Saling Melengkapi

Kinerja usaha kecil dan menengah menunjukkan perannya dalam menopang kehidupan rakyat banyak dan mendukung proses pemulihan ekonomi Indonesia pascakrisis. Menurut BPS 2004, besaran Produk Domestik Bruto (PDB) diciptakan UKM tahun 2003 mencapai Rp1.013,5 triliun atau 56,7 persen total PDB nasional. Nilai PDB itu disumbangkan oleh usaha kecil sebesar 41,1 persen dan usaha menengah 15,6 persen. Proporsinya meningkat dibandingkan dengan tahun 2000 sebesar 39,7 persen (usaha kecil) dan 14,8 persen (usaha menengah). Pertumbuhan PDB UKM sejak tahun 2001 juga melebihi total pertumbuhan PDB nasional. Selama tiga tahun tercatat pertumbuhan PDB UKM sebesar 3,8 persen (2001), 4,1 persen (2002), dan 4,6 persen (2003), dibandingkan dengan PDB nasional berturut-turut 3,45 persen, 3,69 persen, dan 4,1 persen. Jumlah unit usaha UKM dalam tiga tahun terakhir juga meningkat 9,5 persen, dari 38,7 juta pada tahun 2000 menjadi 42,4 juta unit usaha pada tahun 2003.

Peningkatan jumlah unit usaha itu diikuti kenaikan jumlah tenaga kerja yang bertambah sebesar 12,2 persen atau 4,1 persen per tahun. Jumlah tenaga kerja di sektor UKM tercatat 79 juta pekerja dan 70,3 juta diantaranya bekerja di sektor usaha kecil dan sisanya di usaha menengah, jumlahnya meningkat dibandingkan dengan tahun 2000, yaitu 70,4 juta pekerja. Produktivitas tiap tenaga kerja tiap tahun pada kurun waktu sama pun menunjukkan peningkatan. Untuk usaha kecil, produktivitas meningkat dari Rp 8 juta per tenaga kerja menjadi Rp 10,5 juta per tenaga kerja. Sementara usaha menengah Rp 24,7 juta per tenaga kerja menjadi 31,8 juta, dan usaha besar dari Rp 1,5 miliar menjadi Rp 1,8 miliar.

Rata-rata investasi yang diserap UKM hanya 41,6 persen dari total investasi. Hal itu menunjukkan UKM bukanlah usaha yang bersifat padat modal, dengan rata-rata investasi Rp 1,5 juta per usaha per tahun untuk usaha kecil dan Rp 1,3 miliar per usaha per tahun untuk usaha menengah. Nilainya sangat kecil dibandingkan Rp 91,4 miliar untuk tiap unit usaha besar per tahun. Berdasarkan data paling akhir tersebut dapat dikatakan bahwa usaha kecil, menengah (ekonomi rakyat), dan usaha besar (konglomerat) memiliki keunggulan masing-masing yang tidak dapat saling menggantikan tetapi justru saling melengkapi. Kelompok usaha besar menjadi motor pertumbuhan dan usaha kecil menengah berperan menyeimbangkan pemerataan dan penyerapan tenaga kerja. Penegasan itu diperlukan agar tidak berkonotasi membangun ekonomi rakyat adalah anti usaha besar.

Renovasi Ekonomi Rakyat Sektor Pertanian

Ekonomi rakyat sektor usaha pertanian merupakan bagian terbesar dari jumlah unit usaha kecil yang selama ini hidup miskin pas-pasan sebagai akibat diperlakukan tidak adil secara sosial-ekonomi. Petani hanya dijadikan “buruh industri revolusi hijau”, menghasilkan pangan murah untuk mensubsidi industri manufaktur. Setelah industri berkembang, nilai tukar produk pertanian rendah petani tetap miskin, tidak menikmati hasil pertumbuhan ekonomi.

Tabel 1, data dari Menegkop & UKM menunjukkan bahwa selama periode 1997-2001 jumlah unit usaha dari semua skala mengalami peningkatan sebesar 430.404 unit dari 39.767.207 unit pada tahun 1997 menjadi 40.197.611 unit pada tahun 2001. Secara parsial, kelompok unit usaha yang paling banyak adalah Usaha Kecil (UK) yang jumlahnya pada tahun 1997 sebesar 39.704.661 unit, pada tahun 2001 mencapai 40.137.773 unit. Saat krisis ekonomi mencapai klimaksnya pada tahun 1998, usaha semua kategori mengalami pertumbuhan negatif yang jumlah unit UK sendiri berkurang hampir 3 juta unit atau pertumbuhan sekitar -7,4%. Usaha Menengah (UM) dan Usaha Besar (UB) mengalami pertumbuhan negatif lebih besar, yakni masing-masing 14,2% dan 12,7%. Perbedaan itu memberi kesan bahwa UM dan UB mengalami efek negatif lebih besar dibandingkan UK dari krisis ekonomi.

Tabel 1 Jumlah Usaha Kecil, Menengah, dan Besar, Tahun 1997-2001 (unit)

Variabel	1997	1998	1999*	2000**	2001***
Σ UK	39.704.661	36.761.689	37.859.509	39.121.350	40.137.773
Σ UM	60.449	51.889	52.214	55.437	57.743
Σ UB	2.097	1.831	1.885	2.005	2.095
Total	39.767.207	36.815.409	37.913.608	39.178.792	40.197.611

Sumber: Menegkop & UKM (2002)

Keterangan: * angka sementara; ** angka sangat sementara; *** angka proyeksi

Selanjutnya, Tabel 2 menunjukkan bahwa jumlah unit UK bervariasi menurut sektor ekonomi dan sebagian besar terkonsentrasi di sektor pertanian, peternakan, kehutanan, dan perikanan yang pada tahun 1997 berjumlah 22.511.588 unit dan pada tahun 1998 pada saat krisis ekonomi mencapai titik terparah, jumlahnya meningkat menjadi 23.097.871 unit atau tumbuh 2,6% (dibandingkan UM yang tumbuh 1,2%). Walaupun tidak ada studi empiris yang dapat mendukung, dapat diduga (hipotesis) bahwa kenaikan jumlah unit UK tersebut erat kaitannya dengan “boom” yang dialami oleh beberapa subsektor pertanian, khususnya perkebunan sebagai efek “positif” dari depresiasi nilai tukar rupiah terhadap dolar AS. Hal itu berbeda dengan apa yang dialami oleh UK di sektor industri pengolahan selama krisis dan jumlah UK mengalami penurunan dari 2.817.379 unit pada tahun 1997 menjadi 2.104.856 unit pada tahun 1998. Dengan jumlah 22,5 juta unit lebih, UK mewakili sekitar 56,61% (dibandingkan misalnya

UM hanya 0,004 %) dari total unit usaha dari semua kategori (UK+ UM+UB) di sektor pertanian. Pada tahun 1998, pangsaanya naik menjadi 62,74% sedangkan di sektor industri pengolahan mengalami penurunan menjadi 5,72% dari 7,09% pada tahun 1997. Data sementara untuk tahun 1999 dan tahun 2000 dan data proyeksi untuk tahun 2001 menunjukkan bahwa sejak tahun 1999 jumlah unit UK secara relatif di sektor pertanian terus menurun, dengan pertumbuhan selama periode 1998-2001 sekitar 0,9%.

Tabel 2 Jumlah Usaha Kecil Menurut Sektor, Tahun 1997-2001 (unit)

Sektor	1997	1998	1999*	2000**	2001***
1. Pertanian Peternakan, Kehutanan, dan Perikanan	22.511.588	23.097.871	23.174.579	23.516.865	23.756.018
2. Pertambangan dan Penggalan	204.413	137.284	132.617	134.748	140.567
3. Industri Pengolahan	2.817.379	2.104.856	2.526.163	2.713.857	2.874.383
4. Listrik, gas, dan air bersih	13.434	7.319	4.492	4.835	5.174
5. Bangunan	199.253	122.945	102.332	110.183	111.539
6. Perdagangan, hotel, dan restoran	9.986.510	8.325.351	8.688.215	9.212.900	9.673.872
7. Pengangkutan dan Komunikasi	1.852.401	1.507.629	1.707.762	1.867.288	1.995.727
8. Keuangan, persewaan, dan jasa	71.334	18.519	24.143	25.423	26.171
9. Jasa-jasa	2.048.349	1.439.915	1.499.206	1.535.251	1.554.322
Jumlah	39.704.661	36.761.689	37.859.509	39.121.350	40.137.773

Sumber: Menegkop & UKM (2002)

Keterangan: * angka sementara; ** angka sangat sementara; *** angka proyeksi

Distribusi jumlah unit usaha menurut skala usaha dan sektor ekonomi menunjukkan bahwa, di satu pihak, UK memiliki keunggulan atas UM dan UB di sektor pertanian. Di pihak lain, UK di Indonesia pada umumnya masih dari kategori UK 'tradisional'. Hal itu sangat berbeda jika dibandingkan dengan UK di negara industri maju di Asia seperti Korea Selatan, Jepang, dan Taiwan yang sangat unggul dalam produksi barang industri dengan bobot teknologi menengah dan tinggi, baik barang jadi maupun setengah jadi, seperti komponen mesin, otomotif, dan alat elektronika.

Usaha kecil sektor pertanian di pedesaan bersifat tradisional, skala usaha kecil, terpecah, tidak efisien, dan tidak memiliki kelembagaan ekonomi yang mandiri. Hal itu merupakan buah politik ekonomi yang tidak serius menggarap sektor kehidupan rakyat banyak. Kelembagaan ekonomi petani yang dibentuk tidak dilakukan melalui proses sosial ekonomi (swasta besar) dan politik (kebijakan ekonomi pemerintah). Lemahnya kelembagaan ekonomi petani karena penggunaan strategi pengembangan sebagai berikut.

1. Tujuan pembentukan kelembagaan terbatas pada peningkatan produksi dengan penerapan teknologi produksi untuk jangka pendek dan belum berorientasi pada peningkatan pendapatan petani melalui peningkatan nilai tambah secara berkelanjutan.

2. Kelembagaan yang dibentuk lebih untuk tujuan distribusi bantuan dan memudahkan tugas kontrol pelaksana program, bukan untuk memberdayakan masyarakat.
3. Pengembangan kelembagaan petani cenderung melalui budaya material/teknologi atau perubahan materialistik (produksi, pendapatan) dan mengabaikan budaya nonmaterial (perubahan norma, tata nilai) yang jauh lebih sulit. Padahal, teknologi hanya “*entry point*” untuk membangun kelembagaan.
4. Pembinaan kelembagaan selalu menggunakan jalur struktural birokrat yang bias oleh budaya proyek.
5. Kelembagaan vertikal, yaitu pasar (swasta besar) dan politik (kebijakan ekonomi) tidak dibangun untuk mendukung kelembagaan petani, malah sebaliknya melemahkan.

Untuk meningkatkan kesejahteraan petani, perlu kemauan politik ekonomi yang ditujukan untuk menata kelembagaan ekonomi petani. Penataan yang dimaksud adalah cara mentransformasi jaringan ekonomi rakyat pedesaan yang terintegrasi dengan usaha besar dan dukungan politik (kebijakan ekonomi pemerintah). Konsep transformasi kelembagaan tradisional (sektor pertanian rakyat) untuk memperkuat jaringan ekonomi kerakyatan di pedesaan pernah diajukan oleh kelompok peneliti Litbang pertanian (Saptana dkk., 2003).

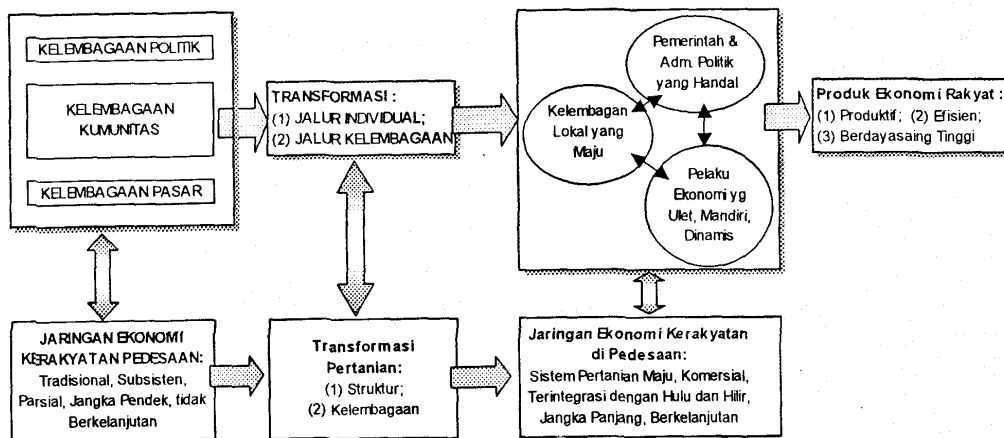
Transformasi Kelembagaan Lokal

Esman dan Uphoff (1984) dan Uphoff (1992) dalam Saptana dkk. (2003) mengklasifikasikan kelembagaan lokal dalam enam kategori sebagai berikut.

1. Administrasi lokal (*Local Administration/LA*) yang terdiri dari agen lokal (*local agencies*) dan staf pemerintah pusat yang ada di daerah (*staff of central government ministries*) yang bertanggungjawab kepada birokrat di pusat.
2. Pemerintah lokal (*Local Government/LG*) yang merupakan kelembagaan politik yang mempunyai wewenang dalam pelaksanaan pembangunan dan bertugas mengeluarkan peraturan serta bertanggung jawab kepada pemerintah daerah.
3. Organisasi yang beranggotakan komunitas masyarakat (*Membership Organization/MOs*) merupakan asosiasi lokal yang bertujuan untuk menolong diri sendiri.
4. Kerja sama usaha (*cooperative*), semacam organisasi lokal yang mempunyai anggota dalam rangka pengelolaan sumber daya ekonomi untuk tujuan memperoleh keuntungan, seperti asosiasi pemasaran, gabungan kredit, masyarakat konsumen, atau kerja sama usaha diantara produsen.
5. Organisasi pelayanan (*Service Organizational/SOs*) merupakan organisasi lokal yang dibentuk dengan tujuan utama untuk membantu anggota yang dapat memberikan manfaat.
6. Bisnis swasta (*private business/PBs*) yang merupakan pelaku ekonomi yang mengoperasikan usahanya secara independen dan dapat bergerak pada produksi primer, industri pengolahan, pedagang, atau usaha jasa pelayanan.

Pengembangan ekonomi kerakyatan hanya dapat dilakukan dengan mempertimbangkan konfigurasi keenam bentuk kelembagaan tersebut yang pada hakikatnya terdiri dari tiga bentuk kelembagaan pokok dalam masyarakat, yaitu komunitas, negara, dan pasar. Pilihan strategi pengembangan perekonomian rakyat di pedesaan dapat ditempuh antara lain dengan (1) Pengembangan kelembagaan lokal pendukung perekonomian rakyat di pedesaan; (2) Pengembangan pertanian rakyat dengan kebudayaan industrial; (3) Pengembangan agroindustri berbasis bahan baku setempat; (4) Pengembangan teknologi tepat guna dan bersifat spesifik lokasi. Terdapat tiga pilar utama kelembagaan sebagai pendukung kehidupan masyarakat di pedesaan, yaitu kelembagaan yang hidup dan telah diterima oleh komunitas lokal atau tradisional (*voluntary sector*), kelembagaan pasar (*private sector*), dan kelembagaan politik dalam pengambilan keputusan ditingkat publik (*public sector*).

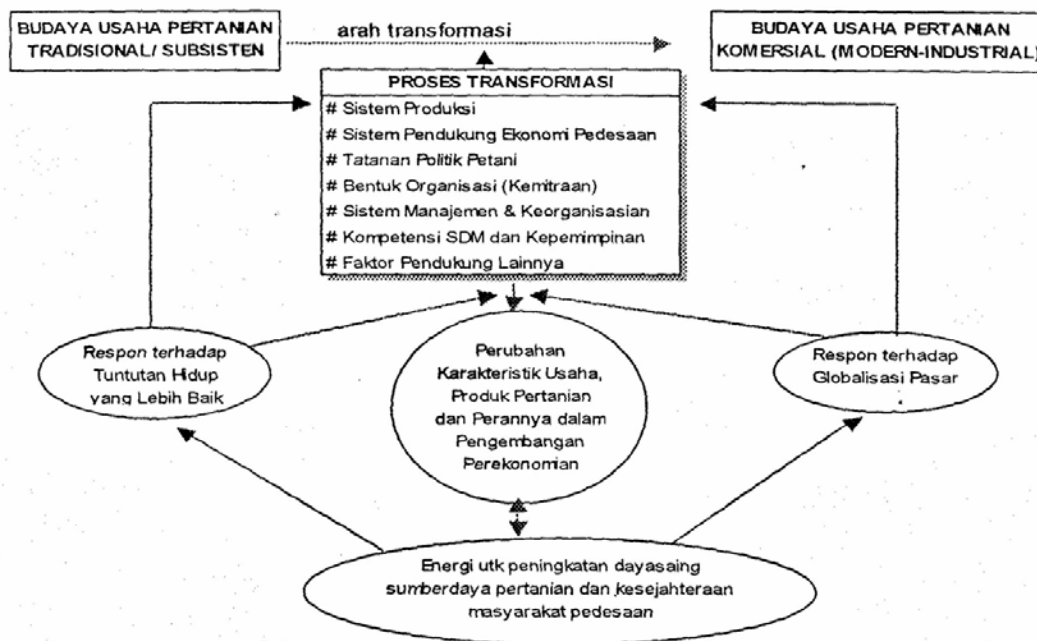
Kelembagaan komunitas lokal-tradisional perlu ditransformasikan ke arah kelembagaan komunitas lokal yang maju dan responsif terhadap perubahan. Perubahan tersebut dapat berupa perubahan teknologi (tradisional modern), sektoral (pertanian-industri), maupun tata nilai yang hidup dalam masyarakat (budaya pertanian tradisional-pertanian-industrial). Kelembagaan pasar atau *private* yang dapat menciptakan pelaku ekonomi rakyat yang punya jiwa kewirausahaan tinggi, ulet tidak mengenal lelah, dan dinamis dalam mengikuti perubahan dinamika pasar. Sementara itu, kelembagaan pemerintah lokal atau kelembagaan politik dalam sistem pengambilan keputusan haruslah dapat diarahkan pada kelembagaan politik di tingkat lokal yang andal. Dengan demikian, diharapkan masyarakat lokal dapat akses terhadap sistem pengambilan keputusan di tingkat kabupaten-kota sebagai unit otonomi yang lebih tinggi. Pada gilirannya, masyarakat lokal di pedesaan mempunyai akses dan kontrol terhadap pengelolaan sumber daya di wilayahnya sehingga pemanfaatan dan pemeliharannya dapat lebih optimal sesuai jiwa desentralisasi pembangunan. Kerangka konsep yang diuraikan itu dapat dilihat pada Gambar 1 berikut.



Sumber: Saptana dkk., 2003

Gambar 1 Kelembagaan Lokal dalam Rangka Memperkuat Jaringan Ekonomi Kerangka Konsep Kerakyatan di Pedesaan

Sebagian besar kegiatan fisik pertanian hingga saat ini masih berada di pedesaan. Dipandang dari aspek kelembagaan, transformasi pertanian identik dengan proses modernisasi dan pembangunan masyarakat pertanian di pedesaan. Dalam pembangunan tadi, pemberdayaan aspek kelembagaan tradisional harus dipandang sebagai faktor penggerak dan sekaligus akselarator utamanya. Jika transformasi kelembagaan tradisional gagal dilakukan, peningkatan daya saing dan keberlanjutan perekonomian pedesaan akan menemui jalan buntu. Secara sederhana, kerangka transformasi kelembagaan tradisional pada masyarakat pertanian di pedesaan dapat diperlihatkan pada Gambar 2 berikut.



Sumber: Saptana dkk., 2003

Gambar 2 Arah Transformasi Kelembagaan Tradisional Sebagai Respons terhadap Tuntutan Hidup yang Lebih Baik dan Globalisasi Pasar

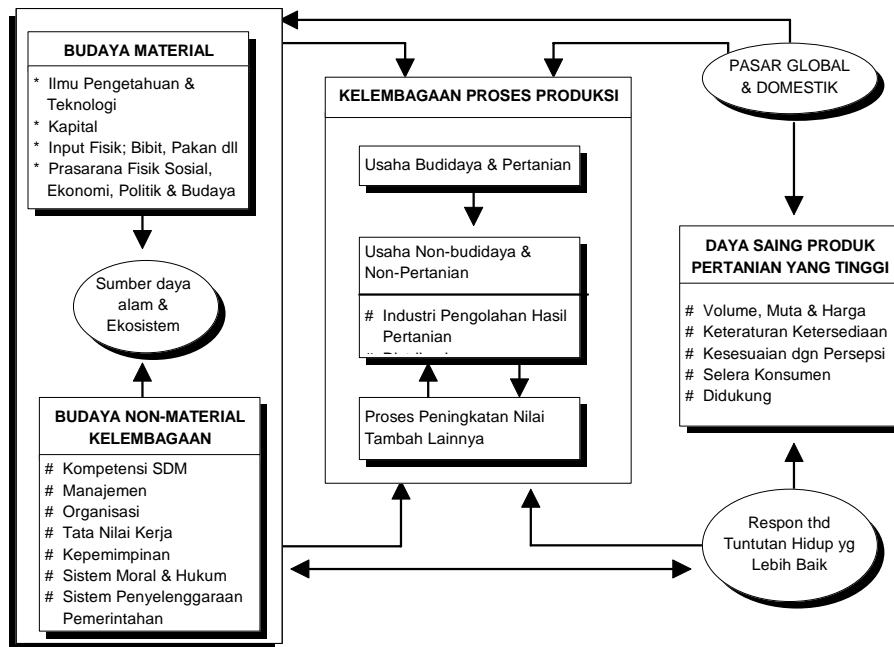
Terlihat dalam Gambar 2 pengertian yang khusus, transformasi kelembagaan tradisional pada masyarakat pertanian di pedesaan merupakan respons dan antisipasi terhadap tuntutan kemajuan (untuk hidup lebih baik) dan mempunyai kesiapan yang tinggi dalam memasuki globalisasi pasar. Dengan demikian, proses transformasi kelembagaan harus digerakkan sedemikian rupa sehingga proses itu dapat menjadi gejala

alamiah dan proses aktif sistem masyarakat yang berada di belakang kegiatan pertanian di pedesaan.

Dari Gambar 2 bahwa proses transformasi budaya usaha pertanian dicirikan oleh perubahan yang mencakup aspek kaitan pasar dan orientasi ekonomi, jenis teknologi, mutu tenaga kerja, dan sumber energi yang digunakan, sumber kapital, mutu manajemen, dan spirit usaha yang menggerakannya dan bentuk keorganisasian (kemitraan) usaha, pelayanan usaha, dan lainnya. Arah transformasi itu tidak dapat terbentuk dengan sendirinya atau diserahkan pada mekanisme pasar. Jika diserahkan ke pasar maka akan terjadi seperti kondisi saat itu.

Pengembangan Daya Saing Usaha Pertanian

Kegiatan usaha tani merupakan pembangkit dalam pengembangan perekonomian (usaha pertanian) atau yang berbasis sumber daya pertanian. Tanpa ada usaha tani yang kuat dan efisien, mustahil akan dapat dibangun suatu sistem usaha pertanian atau proses peningkatan nilai tambah sumber daya pertanian yang kuat. Teknologi yang digunakan untuk itu tidak hanya mencakup bidang usaha tani, misalnya pola tanam dan pemberian input fisik (seperti pupuk, bibit, dan obat-obatan pertanian) namun mencakup juga teknologi untuk kegiatan pengolahan (misalnya, teknik mengolah dengan mesin yang efisien dan berstandar mutu tinggi) dan distribusi (misalnya, pengemasan dan pengangkutan). Gambar 3 berikut mengilustrasikan paradigma pengembangan daya saing usaha pertanian dengan memperhitungkan kelembagaan pedesaan setempat.



Sumber: Saptana. Dkk., 2003

Gambar 3 Paradigma Pengembangan Daya Saing Usaha Pertanian (Produk Pertanian) dengan Memperhitungkan Kelembagaan Pedesaan Setempat

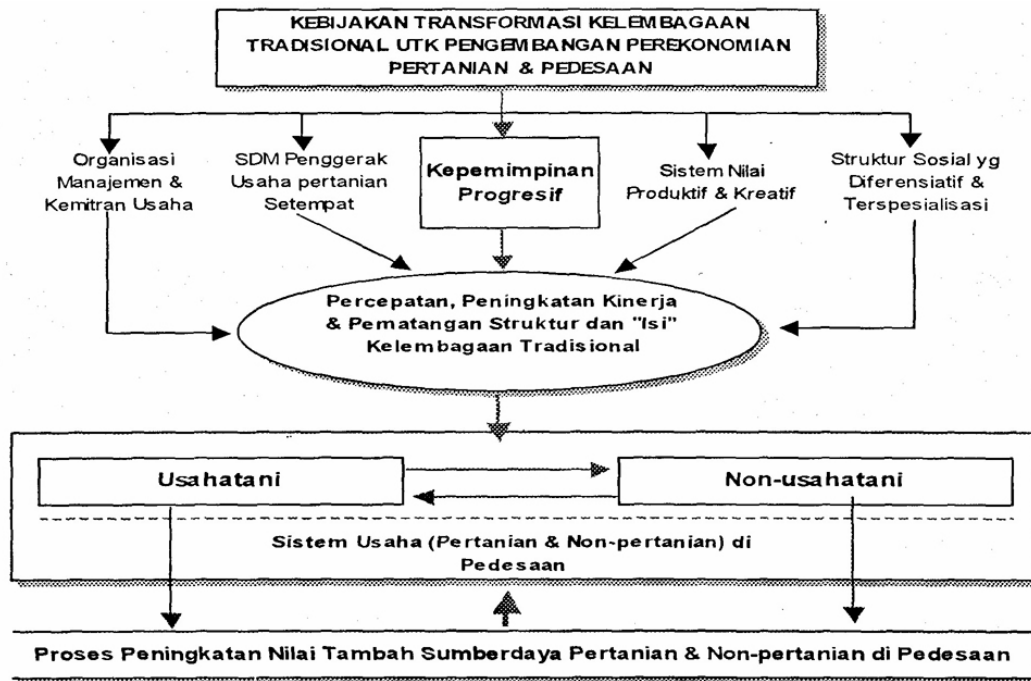
Gambar 3 memperlihatkan bahwa teknologi tidak dapat dipisahkan dari kerangka kerja sistem pertanian yang dikembangkan di pedesaan. Jenis teknologi yang tujuannya sekedar untuk menghasilkan produk pertanian bernilai tambah seadanya atau untuk pertanian subsistem berbeda dengan jenis teknologi untuk menghasilkan produk pertanian yang bernilai tambah tinggi dalam skala desa. Pengertian teknologi dapat bersifat sederhana (parsial) dan dapat pula bersifat kompleks. Teknologi pemupukan tanaman pangan, misalnya dapat dipandang sebagai sistem teknologi sederhana dan parsial. Namun (sistem) teknologi untuk menghasilkan produk pertanian akhir yang bernilai tambah tinggi merupakan sistem teknologi yang bersifat kompleks dan komprehensif. Sistem teknologi yang kompleks umumnya terkait dengan sistem kelembagaan yang mendukungnya. Dari sudut pandang transformasi perekonomian pertanian, pengertian teknologi untuk usaha tani harus didudukkan pada sistem teknologi yang bersifat kompleks. Dalam arti, untuk tujuan menghasilkan produk pertanian yang berdaya saing tinggi di pasaran dan berdampak positif terhadap perekonomian masyarakat pedesaan setempat (bukan hanya untuk menghasilkan bahan mentah, misalnya gabah kering giling yang belum stabil dan bernilai tambah rendah).

Elemen Kelembagaan yang Perlu Ditransformasikan

Kondisi sumber daya dan ekosistem pertanian di Indonesia relatif beragam, d membutuhkan variasi jenis teknologi untuk menanganinya. Penyediaan teknologi (usaha tani) secara fisik dan luar, terutama yang diperkenalkan secara *top-down* (Oleh pemerintah), belum menjamin dapat diterima oleh sistem sosial setempat. Di lapangan, banyak ditemukan bahwa pengembangan teknologi yang berasal dari luar yang rencana idealnya dijadikan "kunci pembuka" percepatan usaha pertanian setempat, justru menjadi pengganjal transformasi kelembagaan tradisional setempat.

Elemen kelembagaan (tradisional) yang berperan dalam percepatan transformasi usaha pertanian paling tidak mencakup lima hal, yaitu keorganisasian atau kelembagaan usaha pertanian, kepemimpinan sumberdaya manusia (SDM), tata nilai, dan struktur sosial. Mempercepat transformasi usaha pertanian berarti memperbaiki atau meningkatkan kinerja kelima elemen kelembagaan tersebut, terutama yang diarahkan untuk mendukung proses pemberdayaan ekonomi kerakyatan di pedesaan. Gambar 4 berikut menunjukkan hubungan antara kelembagaan (tradisional) dan proses peningkatan nilai melalui transformasi kelembagaan pedesaan setempat. Di samping setiap elemen kelembagaan memerlukan perhatian khusus namun hal yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana mengintegrasikan dan mensejajarkan proses transformasi yang terjadi pada kelembagaan pemerintah, komunal, dan ekonomi pasar di pedesaan. Masih terlihat secara kasat mata, bahwa kelemahan transformasi perekonomian masyarakat pedesaan hingga saat ini terletak pada kelembagaan politik atau pemerintah dan kelembagaan komunal. Jika

keduanya dibuat prioritas, pada kelembagaan politik dan pemerintahan penting dilakukan transformasi.

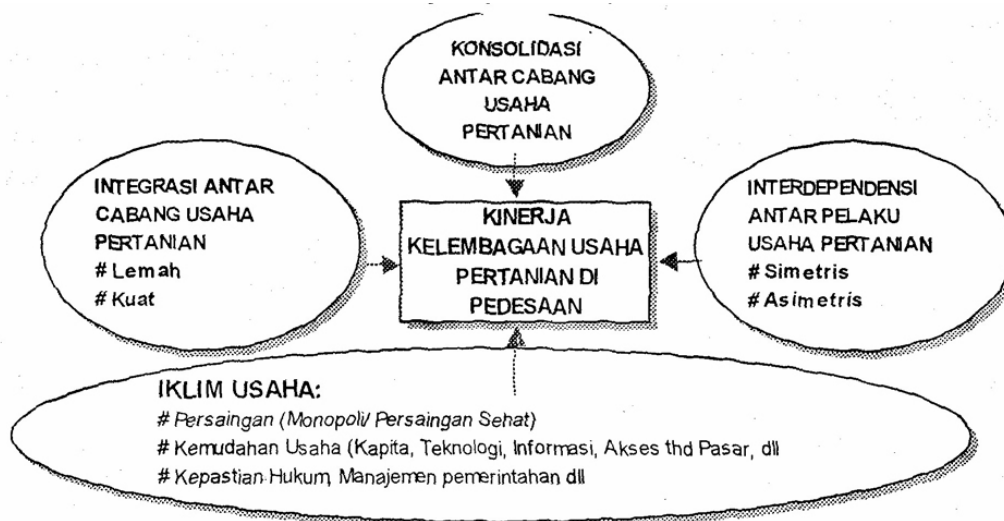


Sumber: Saptana dkk., 2003

Gambar 4 Hubungan Antar Kelembagaan Tradisional dan Proses Peningkatan Nilai Tambah Sumber Daya Pertanian dan Non Pertanian melalui Transformasi Kelembagaan Tradisional di Pedesaan

Faktor Pendorong Kinerja Kelembagaan Usaha Pertanian di Pedesaan

Kinerja aspek keorganisasian dan kelembagaan kemitraan usaha pertanian yang dinilai sehat, dalam arti memiliki daya saing tinggi, seperti diperlihatkan oleh Gambar 5. Jika kinerja kelembagaan usaha pertanian dapat dikembangkan secara sehat, hal itu akan memberi peluang bahwa proses transformasi kelembagaan untuk pengembangan perekonomian pedesaan akan berlangsung relatif cepat.



Kelembagaan Kemitraan Secara Umum Mengikuti Pola Hubungan:

- 1 Patron-client
- 2 Majikan Buruh
- 3 Sistem Pasar Oligopsoni/ Monopsoni

Rentan thd Tantangan Global

Gambar 5 Kinerja Kelembagaan (Keorganisasian) kemitraan Usaha pertanian yg Didukung oleh Faktor Konsolidasi & Integrasi Antar Cabang Usaha Pertanian, Penyehatan Iklim Usaha & Interdependensi Antar Pelaku Usaha Pertanian di Pedesaan

Sumber: Saptana dkk, 2003

Gambar 5 Kinerja Kelembagaan (Keorganisasian) Kemitraan Usaha pertanian yang Didukung oleh Faktor Konsolidasi dan Integrasi antarcabang Usaha Pertanian, Penyehatan Iklim Usaha, dan Interdependensi antarpelaku UsahaPertanian di Pedesaan

Faktor Pendorong Kinerja Kelembagaan Usaha Pertanian di Pedesaan

Kinerja kelembagaan usaha pertanian ditentukan paling tidak oleh empat faktor sebagai berikut.

1. Adanya konsolidasi antarcabang usaha pertanian sehingga kegiatan usaha pertanian tidak tersekat-sekat. Selama ini, sekat tersebut sangat kentara dan menjadi salah satu sumber inefisiensi yang serius. Memecahkan masalah inefisiensi tersebut tidak dapat diserahkan begitu saja pada mekanisme kelembagaan ekonomi pasar karena kondisi

tersebut dalam jangka pendek menguntungkan para pemilik kapital besar atau pengendali sistem usaha pertanian. Idealnya, kelembagaan komunal dijadikan instrumen untuk mengubah tatanan kelembagaan pasar yang tidak sehat tersebut. Contoh kelembagaan komunal terdapat di Bali dan disebut Lembaga Banjar.

Kelembagaan komunal sekuat lembaga Banjar di Bali pun hingga saat ini belum mampu memecahkan masalah tersebut. Oleh sebab itu, kelembagaan pemerintah atau politik harus diberdayakan untuk bersama-sama dengan kelembagaan komunal menyusun kembali tatanan ekonomi masyarakat pedesaan yang lebih sehat, adil, dan berkelanjutan.

2. Konsolidasi antarcabang usaha pertanian relatif sehat, hal itu akan membuka peluang terjadinya pengintegrasian antarcabang usaha pertanian yang sehat pula. Dari pengamatan di lapangan hingga dewasa ini, tingkat integrasi antarcabang usaha pertanian relatif masih lemah. Kekuatan integrasi, biasanya dipusatkan pada integrasi horizontal ditingkat usaha tani telah kuat maka (otomatis) kuat pula integrasi vertikalnya, hal itu dinilai sangat tidak realistis. Banyak kasus di lapangan menunjukkan bahwa lemahnya integrasi vertikal dapat menjadi sumber kemandegan dan kemacetan proses adopsi dan difusi teknologi di tingkat usaha tani. Bahkan sering dijumpai, faktor kuatnya integrasi antarcabang usaha pertanian secara vertikal dapat menjadi “obat mujarab” bagi percepatan adopsi dan difusi teknologi di tingkat usaha tani.
3. Independensi antarpelaku usaha pertanian yang asimetris secara ekstrim menjadikan sistem usaha pertanian kurang tahan terhadap tekanan dan goncangan persaingan yang ketat. Independensi yang asimetris itu umumnya ditunjukkan oleh adanya konsentrasi penguasaan kapital pada salah satu atau keseluruhan cabang usaha pertanian. Gejala yang muncul akibat independensi yang asimetris tersebut adalah adanya eksploitasi yang berlebihan antargolongan pelaku usaha pertanian “kuat” dengan golongan usaha pertanian “lemah”. Si kuat “memeras” si lemah kemudian (karena tidak efisien) sistem usaha pertanian sulit berkembang; Walau dalam jangka pendek si kuat telah dapat memperoleh keuntungan berlebihan dari praktik eksploitasi sebelumnya.
4. Iklim usaha harus dikembangkan sedemikian rupa oleh pemerintah pusat, daerah, dan desa sehingga membuka peluang besar bagi terselenggaranya sistem perekonomian yang sehat. Tampak bahwa penyehatan sistem usaha di pedesaan harus dibebankan pada kelembagaan politik dan pemerintahan.

PENUTUP

Simpulan

1. Krisis ekonomi di Indonesia merupakan akibat dari kebijakan ekonomi terlalu memihak pada pertumbuhan ekonomi yang mengandalkan usaha besar (konglomerat) dan mengabaikan ekonomi rakyat dalam sistem ekonomi kapitalistik. Keinginan untuk melakukan reformasi ekonomi seperti yang tertuang dalam GBHN 1998 merupakan bukti adanya kesadaran akan kekeliruan mengabaikan ekonomi rakyat. Namun demikian, pemerintahan era reformasi, baik dalam tatanan kebijakan ekonomi makro maupun pengembangan sektor riil, belum mampu mewujudkannya.
2. Konsep maupun fakta empiris menunjukkan bahwa usaha besar (konglomerat) dan usaha kecil menengah (ekonomi rakyat) bersifat saling melengkapi. Kelompok usaha besar merupakan motor pertumbuhan dan ekonomi rakyat yang berperan menyeimbangkan pemerataan dan penyerapan tenaga kerja.
3. Ekonomi rakyat sektor pertanian (petani) merupakan bagian terbesar dari jumlah unit usaha kecil yang selama ini telah mengalami proses pemiskinan sistematis. Hal itu menunjukkan bahwa negara telah gagal (*state failure*) melindungi mayoritas warganya yang hidup dalam kesengsaraan.

Saran

1. Pemerintah era reformasi (1998-2004) belum sepenuh hati melakukan reformasi ekonomi sebagaimana diamanatkan GBHN 1998. Tujuh butir paradigma baru reformasi ekonomi sebagaimana tertuang dalam GBHN 1998 harus dijadikan acuan oleh pemerintah baru nanti untuk merenovasi sistem ekonomi menuju ekonomi rakyat yang berkeadilan.
2. Pelaku ekonomi rakyat sektor pertanian (petani) merupakan bagian terbesar dari rakyat yang mengalami proses pemiskinan sistematis. Oleh karena itu, perlu mendapat prioritas upaya penyelamatan secara sistematis pula. Untuk itu, pemerintahan baru di bawah presiden terpilih nanti perlu melakukan penataan kelembagaan ekonomi petani menjadi bagian dari jaringan ekonomi rakyat pedesaan yang terintegrasi dengan usaha besar (konglomerat) dan didukung kebijakan politik ekonomi makro yang kondusif.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 2001. *Survei Usaha Terintegrasi 2000, Profil Usaha Kecil dan Menengah Tidak Berbadan Hukum Tahun 2000*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Indonesia Small Business Research Center. 2003. *Usaha Kecil Indonesia Tinjauan Tahun 2002 dan Prospek Tahun 2003*. ISBRC – PUPUK.
- Menegkop dan UKM. 2001. *Statistik Pengusaha Kecil dan Menengah Tahun 2001*. Jakarta: Kantor Menteri Negara Usaha Koperasi dan UKM.
- Mubyarto. 1999. *Reformasi Sistem Ekonomi dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*. Aditya Media.
- _____. 2002. *Ekonomi Pancasila*. Landasan Pikir dan Misi Pendirian Pusat Studi Ekonomi Pancasila Universitas Gajah Mada. Jogjakarta: BPFE.
- Saptana, Syahyuti dan Tri Pranaji. 2003. *Transformasi Kelembagaan Tradisional untuk Memperkuat Jaringan Ekonomi Kerakyatan di Pedesaan*. Bogor: PSEP Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Pertanian.